

A nemzetközi közhatalom szervezete az Egyesült Nemzetek Alapokmánya szerint.

Irta: Dr. BUZA LÁSZLÓ egyetemi ny. r. tanár

I. A jogrend mindég a hatalom birtokosainak érdekeit szolgálja, az ő hatalmukat van hivatva megerősíteni és állandósítani. Ha a hatalmi viszonyok változnak, szükségképen megváltozik a jog is. A jog maga is hatalmi faktor. Mint ilyen, a fennálló hatalmi helyzet konzerválását célozza, de persze, nem elég erős arra, hogy más faktorokkal szemben a hatalmi viszonyok sértetlen fennmaradását minden esetben biztosítsa. Ha új tényezők jutnak a tényleges hatalom birtokába, a régi jogrend összeomlik s helyet ad az újnak.

Ugyanez a helyzet a nemzetközi jogban is. A nemzetközi jog, elsősorban a nemzetközi alkotmány: az államok általános jogi helyzetét megállapító egyetemes nemzetközi jogszabályok összessége, szintén a mindenkori hatalmi viszonyok függvénye. Az egyetemes jellegű háborúk a nemzetközi hatalom birtokáért folynak. A háború pillanatnyilag tiszta helyzetet teremt ezen a téren: vagy új tényezőknek juttatja a nemzetközi hatalmat, vagy megerősíti a hatalom eddigi birtokosainak helyzetét. Minden háború új nemzetközi jogot kreál, mely a hatalom birtokosának érdekeit szolgálja. Az új hatalmi helyzetet igyekszik intézményesen megerősíteni és állandósítani.

Az I. világháború befejezéséig a nemzetközi hatalomnak nem volt határozott jogi szervezete. A nemzetközi hatalom tényleg a nagyhatalmak kezében volt. Az ő esetenkénti megegyezésük hozta létre azt a tényleges hatalmi túlsúlyt, mely akaratát érvényesíteni tudta a nemzetközi életben. A Nemzetek Szövetségének megalakulásával a nemzetközi hatalom bizonyos jogi szervezetet nyert. A Közgyűlés és a Tanács nem egyes államok megegyező akaratát fejezte ki, mint előbb az u. n. nagyköveti konferenciák vagy más nemzetközi kongresszusok, hanem az egyetemességre törekvő nemzetközi szervezetnek, mint az egyes államoktól különböző alanynak akaratát.

A Nemzetek Szövetségében jogilag a tagállamok összesége volt a nemzetközi hatalom birtokosa. A nagyhatalmak jogilag nem voltak a nemzetközi hatalom önálló tényezői. Állandó tagjai voltak ugyan a Tanácsnak — s ez számukra bizonyos privilégizált helyzetet

jutatott a Szövetségben belül —, de a Tanácsban jogi helyzetük azonos volt a többi tanácstagéval. Mivel érdemi ügyben úgy a Közgyűlésen, mint a Tanácsban csak egyhangúlag lehetett határozatot hozni, a közgyűlési határozat szükségképen a tagállamok összességének akarata volt. Ugyanílyen jellege volt a tanácsi határozatnak is. A közvetlenül érdekelt állam, ha nem volt tagja a Tanácsnak, oda az illető ügy tárgyalására szavazati joggal is bíró ad hoc tagként meghívott. Így a határozat itt is az összes tagok közreműködésével jött létre. A közvetlenül érdekelt állam és az állandó tagsággal rendelkező nagyhatalmak közvetlenül vettek részt a határozathozatalban, a többi tagállamok pedig közvetve, az általuk választott tanácstagok útján. A nagyhatalmak és a többi tagállam részvétele a nemzetközi hatalomban nem kvalitatíve, hanem csak kvantitatíve különbözött. A tanácsi határozat meghozatalában a nagyhatalmak minden ügyet illetőleg közvetlenül vettek részt, a többi állam részvétele pedig közvetett volt, feltéve, hogy az ügynél nem volt közvetlenül érdekelve, illetőleg nem volt, mint a Közgyűlés választottja, éppen tanácstag,

Ez persze nem jelentette azt, hogy a nagyhatalmaknak nem volt döntő befolyásuk a határozathozatalra. Ez a nagyobb befolyás azonban csak tényleges állapot volt s nem a nemzetközi jog által biztosított jogi állapot.

Maga az a hatáskör is, amelyet az Egyezségokmány a Nemzetek Szövetségének adott, erősen korlátozott volt s a szó szokásos értelmében hatalomnak alig volt nevezhető. A hatalom azt jelenti, hogy a hatalom birtokosa a maga akaratát másra rákényszerítheti. A Nemzetek Szövetségének főszervei: a Közgyűlés és a Tanács jogilag ilyen hatalommal csak igen korlátolt mértékben rendelkeztek. Kötelező határozatot csak egyes államokkal szemben s csak azokban az ügyekben hozhattak, amelyekben bizonyos jogszabályok betartásának ellenőrzésével voltak megbízva s ahol ezt az intézkedési jogot az érdekelt állam előre elismerte, mint pl. a kisebbségek védelme vagy a volt központi hatalmak katonai ellenőrzése ügyében.

Az államok közt felmerült vitás esetekben a Nemzetek Szövetsége nem hozhatott a tagállamokra kötelező határozatot. A Tanács — ha eléje került — a Közgyűlés is a vitás eset békés elintézésére törekedett, a felek közt megegyezést igyekezett létre hozni. Ha ez nem sikerült, nyilvánosságra hozta jelentését, amelyben közölte a vitás eset tényállását és azokat az indítványokat, amelyeket az eset megoldására méltányosnak és megfelelőnek talált. Annak a tanácsi határozatnak, mely a vitában álló felek szavazatát nem számítva egyhangúlag hozatott, illetőleg annak a közgyűlési határozatnak, melyet a Tanácsban képviselt szövetségi tagok jóváhagyásával s a

Szövetség többi tagjai többségének hozzájárulásával hoztak, volt bizonyos jogi hatása, de csak annyi, hogy a Szövetség tagjai az ellen az állam ellen, amely az ilyen jelentésben ajánlott megoldást elfogadta, nem viselhettek háborút. A Szövetség ténykedése tehát jogi természetét tekintve ilyenkor is csak közvetítés maradt s nem volt kötelező erővel bíró hatalmi intézkedés.

Ha e mellett figyelembe vesszük, hogy a Nemzetek Szövetsége a fentebb említett egészen kivételes ügyektől eltekintve az érdekelt állam hozzájárulása nélkül egyáltalában nem hozhatott érvényes határozatot s hogy ezekben az egészen kivételes ügyekben is csak a már korábban hozott nemzetközi jogszabályok betartására kötelezhette az érdekelt államot, világos, hogy a Nemzetek Szövetsége nem volt a szó igazi értelmében vett hatalmi szervezet. Az államoknak a nemzetközi rend, a béke biztosítására szolgáló közösségi szervezete volt, de ez a szervezet a tagok önkéntes együttműködésének elvén épült fel s nem a tagokat kényszeríteni tudó nemzetközi közhatalom elvén. A nemzetközi hatalom, amely megelőzően mint a nagyhatalmak tényleges hatalma érvényesült, a Nemzetek Szövetségében bizonyos jogi szervezetet nyert, anélkül azonban, hogy ez a tényleges hatalmat jogi hatalommá tette volna. A nemzetközi hatalom továbbra is a nagyállamok tényleges hatalma maradt, de ezek hatalmukat most már a többi államok jogilag szabályozott közreműködésével s jogilag szabályozott eljárások útján gyakorolták. Az ő tényleges hatalmuk biztosította a tagállamoknak azt az együttműködését is, amelyen a Nemzetek Szövetségének jogi szervezete nyugodott.

A nagyállamoknak ez a tényleges hatalma a nagyhatalmakkal szemben persze nem tudta az együttműködést kikényszeríteni. Ha a nagyhatalmak nem voltak egy véleményen, vitássá vált maga a tényleges hatalom kérdése is: az, hogy az ellentétes nézetek közül melyik mögött állott a tényleges hatalmi túlsúly. Ilyenkor az együttműködés megbomlott s ennek előbb-utóbb magának a szervezetnek megbénulását kellett eredményeznie. Mint ismeretes, Németország, Japán és Olaszország kiléptek a Nemzetek Szövetségből s az u. n. tengelyhatalmak szövetsége szembekerült a genfi szervezetben testet öltött nemzetközi organizációval.

Azt a tényleges hatalmat, amelyet az állandó tanácstagsággal rendelkező nagyhatalmak gyakoroltak, igen lényegesen befolyásolta az a körülmény is, hogy egyes nagyhatalmak kívül maradtak a Szövetség kötelékein. Az USA nem ratifikálta az Egyezségiokmányt s 1934-ig a Szovjetunió sem volt a Nemzetek Szövetségének tagja. A tényleges hatalomnak ez a csökkentett mértéke azt eredményezte, hogy az együttműködés még az állandó tanácstagsággal rendelkező tagállamokkal szemben sem volt feltétlenül biztosítható. Brazília, a

legnagyobb latin-amerikai állam 1926-ban kilépett a Szövetségből, ami persze szintén a Szövetség hatalmi súlyának további csökkenését vonta maga után.

A Nemzetek Szövetsége életét az állandó tanácstagsággal rendelkező nagyhatalmak küzdelme jellemezte a tényleges nemzetközi hatalomért a Szövetségen belül és a Szövetségen kívül. Ez a hatalom — amint a spanyol polgárháború és az abessziniai események mutatták — a Nemzetek Szövetségének utolsó éveiben a minimumra csökkent. A müncheni egyezményt a nyugati hatalmak 1938-ban már a Szövetségen kívül kötötték meg a hitleri Németországgal. Az együttműködésre alapított nemzetközi szervezet tehát felmondta a szolgálatot. A kényszer nélküli békés együttélés az anarchizmus elve. A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya jogilag az önkéntes együttműködésnek ezen az anarchisztikus elvén nyugodott s kitünt, hogy kényszer nélkül a nemzetközi együttműködés nem biztosítható. A Nemzetek Szövetségét csak egyes államoknak jogi hatalommal nem tett tényleges hatalmi súlya tudta ideig-óráig összetartani.

Az Egyesült Nemzetek Alapokmányában a nemzetközi hatalomnak egészen más arca van, úgy a tagállamokkal szemben, mint a nagyhatalmak egymás közötti viszonyában.

A tagállamokkal szemben az Egyesült Nemzeteknek intézkedési joga van, valóságos nemzetközi hatalmat gyakorol, mert akaratát ki tudja kényszeríteni. A nemzetközi hatalom szerve a Biztonsági Tanács. „Annak biztosítása végett, hogy az Egyesült Nemzetek haladéktalanul és hatásosan cselekedhessenek, tagjai a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a felelősséget elsősorban a Biztonsági Tanácsra ruházzák és hozzájárulnak ahhoz, hogy a Biztonsági Tanács, amidőn e felelősség terhe alatt kötelességeit teljesíti, az ő nevükben járjon el.” (24. cikk, 1. pont.) A nemzetközi hatalom a tagállamok összeségét illeti meg, a Biztonsági Tanács az ő nevükben jár el. Nemcsak a Közgyűlés által választott tagok, hanem a Biztonsági Tanács a maga teljességében — tehát az állandó tagok is — a tagállamok által rájuk ruházott felelősség alapján, az ő nevükben gyakorolják azt a hatáskört, amely az Alapokmány értelmében a béke és biztonság fenntartására a Biztonsági Tanácsot megilleti.

Ennek a hatáskörnek a keretében a Biztonsági Tanács nemzetközi hatalmat gyakorol. „Az Egyesült Nemzetek tagjai meg egyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait ennek az Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.” (25. cikk.) Ezen a rendelkezésen nyugszik a Biztonsági Tanács határozatainak kötelező ereje.

Hogy a Biztonsági Tanács intézkedési joga milyen terjedelmű,

az erősen vitatott. Kérdés, mit kell érteni pontosan a „határozat (décisions — decisions)“ kifejezés alatt, melyre az Alapokmány fent idézett rendelkezése vonatkozik. Ha az ajánlások (recommendations — recommendations) nem esnek a határozat fogalma alá, akkor a kötelező erő csak a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó intézkedésre szorítkozik. A Biztonsági Tanács még nem foglalt állást ebben a kérdésben, kialakult gyakorlatról sem lehet még szó s így a vitát eldöntetlennek kell tekinteni. Az a körülmény, hogy az Alapokmány 41. cikke kifejezetten azokról az eszközökről szól, amelyeket a Biztonsági Tanács azért kíván igénybe venni, hogy határozatainak érvényt szerezzen, aligha hagy fel azonban kétséget az iránt, hogy a Biztonsági Tanács az Alapokmány értelmében bizonyos feltételek mellett — ha t. i. a vizályt a felek a rendelkezésükre álló békés eszközök igénybevételével rendezni nem tudták — őket kötelező intézkedéseket is tehet (37. cikk 1. és 2. pont).¹

A Nemzetek Szövetségének intézkedési joga — mint fentebb láttuk — igen szűk körre szorítkozott s ebben a szűk körben is csak bizonyos jogszabályok betartásának biztosítására vonatkozott. A Biztonsági Tanács intézkedési köre nemcsak terjedelemben nagyobb, hanem jogi természetét tekintve is lényegesen súlyosabb. A Biztonsági Tanács intézkedési jogköre: az a kör, amelyben a tagállamokkal szemben intervencióra jogosult, nemcsak bizonyos nemzetközi jogszabályok betartásának kikényszerítésére ad neki felhatalmazást. Beavatkozásának célja a béke és biztonság fenntartása. Működésében nincs kötve a hatályban levő nemzetközi jogszabályokhoz. A cél a béke és biztonság és nem a jogrend változatlanul való fenntartása. A jogrend — mint tudjuk — mindig egy bizonyos hatalmi helyzetet igyekszik megerősíteni és állandósítani. Ennek következtében nem szükségképpen szolgálja a béke és biztonság ügyét. Az a törekvés, amely nem egyik vagy másik állam nyugalma, hanem a népek békéjét és biztonságát akarja megóvni², szükségessé teheti a tételes nemzetközi jogszabályok megváltoztatását. A Biztonsági Tanács tehát az eleje tűzőtt cél megvalósítása érdekében új nemzetközi jogszabályokat is statuálhat a tagállamokat kötelező erővel.

Érdekes kérdés, hogy minő szerepet játszik a nemzetközi jog az Egyesült Nemzetek működésében?³ Az bizonyos, hogy a Biztonsági

¹ Ezt a kérdést részletesen tárgyalja „Az állami szuverénitás kérdése az Egyesült Nemzetek Szervezetében“ c. tanulmányom.

² Lásd Gromyko nyilatkozatát a Biztonsági Tanács 22. ülésén. Idézi L. C. Green: The Security Council in Action. (The Year Book of World Affairs, Vol. 2., 1948., 127. lap.)

³ V. ö. Chakste: Justice and Law in the Charter of the United Nations. The American Journal of International Law. Vol. 42. 1948. 589—600. lap.

Tanács nem bírói szerv, amely a felmerült viták jogi elintézésére volna hivatott. Nem azt kell vizsgálnia és eldöntenie, hogy a felmerült vitában melyik félnek van a tételes nemzetközi jogban gyökerező igénye a másikkal szemben s melyik követett el nemzetközi jogsértést. Nem a megsértett tételes nemzetközi jog érvényét kell helyreállítania, hanem a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáról kell gondoskodnia. Ez pedig nem jogi, hanem politikai kérdés. Helyesebben nem jogalkalmazási, hanem esetleg jogalkotási probléma, mint ahogy a politikai viták is általában jogi kérdések körül forognak, csak nem arra vonatkoznak, hogy mit rendel a tételes nemzetközi jog, hanem arra, hogy miként volna az illető kérdés leghelyesebben rendezhető: e célból minő új jogszabályok alkotására van szükség?

Az Alapokmány 1. cikke az Egyesült Nemzetek céljait állapítja meg. Az 1. pont második fele ilyen célként jelöli meg a következőt: „békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon kiegyenlíteni vagy rendezni olyan nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek.” A viszályokat az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon kell elintézni, de nem szükségképpen a tételes nemzetközi jog szabályai szerint. Az igazságosság a helyes jogalkotás követelménye. Persze az, hogy mi igazságos, a konkrét esetben nehezen dönthető el. A nemzetközi jog elveire való hivatkozás viszont azt a követelményt tartalmazza, hogy az új jogszabály ne álljon ellentétben a nemzetközi jog alapelveivel, beleilleszkedjék a nemzetközi jog rendszerébe.

Ezzel a megállapítással nem áll ellentétben az, hogy az Alapokmány bevezetésében, mint az Egyesült Nemzetek népeinek elhatározásáról azoknak a feltételeknek a megteremtéséről van szó, „amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható”. Ez a megállapítás nem azt jelenti, hogy az Egyesült Nemzetek a tételes nemzetközi jogszabályok sértetlen fenntartásának öre lesz, csak a tiszteletet fogja fenntartani egyrészt az igazságosság, másrészt a nemzetközi jogon alapuló kötelezettségek iránt.

Azt, hogy a Biztonsági Tanács a kialakulóban levő nemzetközi közhatalom szerve, legvilágosabban éppen ez az új nemzetközi jogszabályok statuálására irányuló hatásköre mutatja. A Biztonsági Tanács hatalma nem pusztán tényleges hatalom, hanem a tételes nemzetközi jogszabályok által részére biztosított hatáskör.

Közhatalmi jellegűek azok a szervezési funkciók is, amelyek a Biztonsági Tanácsot az Alapokmány értelmében a tagok felvétele, a tagsági jogok gyakorlásának felfüggesztése és a tagok kizárása

terén illetik meg. Ezek a jogok a Közgyűlés hatáskörébe tartoznak, de a Közgyűlés mindenkor a Biztonsági Tanács javaslata alapján határoz. Nincs kötve a Biztonsági Tanács javaslatához, azt elvetetheti, de az ő javaslata nélkül nem hozhat határozatot. A Közgyűlés idevonatkozó jogköre azt hangsúlyozza ki, hogy a nemzetközi közhatalom az Egyesült Nemzetek Szervezetében elvileg a tagok összességét illeti meg. A Biztonsági Tanács, midőn a béke és biztonság fenntartása érdekében közhatalmi funkciót végez, a tagok által ráruházott felelősség alapján és az ő nevükben jár el, vagyis jogilag a Közgyűlés által delegált hatalmat gyakorol.

Jogilag nincs biztosítva, hogy a tagok felvétele, kizárása és a tagsági jogok felfüggesztése terén a Biztonsági Tanács álláspontja érvényesülni fog, a Biztonsági Tanács hatalma, mint jogi hatalom, ezen a téren csak a neki nem tetsző döntés megakadályozásában áll. Ezen túlmenően csak tényleges hatalma alapján tudja saját állásfoglalásának sikerét biztosítani.

Az Alapokmány nem ad jogigényt egy államnak sem a tagságra. Megállapítja ugyan, hogy „az Egyesült Nemzetek tagsága nyitva áll minden más (t. i. az eredeti tagok közé nem tartozó) békeszerető állam előtt, amely a jelen Alapokmányban foglalt kötelezettségeket vállalja és a Szervezet megítélése szerint e kötelezettségének teljesítésére képes és hajlandó.” (4. cikk.) Annak az eldöntése azonban, hogy az illető állam békeszerető-e, a felvételnél eljáró szervek — a Biztonsági Tanács és Közgyűlés — diszkréciónális joga. A második feltétel, hogy t. i. a felvételt kérő állam vállalja-e az Alapokmányban foglalt kötelezettségeket, az érdekelt állam egyoldalú nyilatkozatával beáll. A harmadik feltétel, hogy t. i. e kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó-e, az Alapokmány kifejezett rendelkezése szerint is ismét a Szervezet megítélésétől függ. Azon az alapon tehát, hogy az előírt feltételek fennforognak, egy állam sem igényelheti a felvételét s még kevésbbé lehet természetesen arról szó, hogy ipso iure taggá válik. Kétségtelen, hogy a Közgyűlésnek és a Tanácsnak jóhiszeműen kell eljárni annak eldöntésénél, hogy az illető állam békeszerető-e s hogy az Alapokmányból folyó kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó-e?⁴ A „békeszerető” azonban igen ruganyos fogalom, melynek objektív ismérvei nincsenek, s ugyanez a helyzet annak eldöntésénél is, hogy az illető állam képes és hajlandó-e az Alapokmányból folyó kötelezettségeit teljesíteni. Mindkét kellék politikai mérlegelést tételez fel s ennek eredménye a felvétel kérdésében döntő államoknál különböző lehet.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1947. november 18-án 40 sza-

⁴ V. ö. *Oppenheim: International Law. Vol. 1. Seventh Edition. Edited by Lauterpacht. 1948. 372. lap.*

vazattal 8 ellenében 2 tagállamnak a szavazástól való tartózkodása mellett az Alapokmány 96. cikke alapján véleményt kért a Nemzetközi Bíróságtól a következő kérdésben: „Az Egyesült Nemzetek tagja, amely az Alapokmány 4. cikke értelmében hivatva van szavazata útján akár a Biztonsági Tanácsban, akár a Közgyűlésen nyilatkozni egy államnak az Egyesült Nemzetek tagjaként leendő felvétele tárgyában, jogosítva van-e a felvételhez való hozzájárulását olyan feltételektől tenni függővé, amelyekről az említett cikk 1. pontja kifejezetten nem rendelkezik. Különösen teheti-e akkor, amikor elismerte, hogy a szóban forgó állam e rendelkezésben előírt feltételeknek megfelelő, hozzájáruló szavazatát attól a feltételtől függővé, hogy az illető állammal egyidőben más államok is felvétesse az Egyesült Nemzetek tagjai közé”.⁵

A Nemzetközi Bíróság 1948. május 28-án döntött; 9 szavazattal 6 ellenében azt a véleményt adta, hogy az Alapokmány 4. cikke kimérítően sorolja fel azokat a feltételeket, amelyek az Egyesült Nemzetek tagságához szükségesek, ezek a feltételek nemcsak szükségese, hanem elegendők is. Ennek következtében a tagállamok nincsenek jogosítva a felvételt olyan feltételektől tenni függővé, amelyek az idézett cikkben kifejezetten előírva nincsenek s különösen, hogy egy tagállam sem teheti — amennyiben elismerte, hogy az illető állam az Alapokmányban kifejezetten előírt feltételeknek megfelelő — a felvétel mellett szóló szavazatát attól a további feltételtől függővé, hogy egyidejűleg más államok is felvétesse az Egyesült Nemzetek tagjai közé.

Két bíró (a chilei Alvarez s a braziliai Azevedo) egyéni véleményt csatolt. Mindketten elfogadták a Bíróság által adott véleményt, de kihangsúlyozták, hogy a felvétel kérdése, nem tisztán jogi kérdés, eldöntésénél politikai megfontolások is szerepet játszanak. A kifejezetten előírt feltételek széles lehetőséget biztosítanak politikai állásfoglalásra.

Az ítélet ellen két különvéleményt is adtak be. E különvélemények aláírói szerint⁶ a tagállamok, midőn a felvétel kérdésében

⁵ V. ö. *Laurent Jolly*: Le premier avis consultatif de la Cour internationale de Justice, *Die Friedenswarte*. XLVIII. Jahrgang. 1948. 221—228. lap. Az ítélet szövegét, a két egyéni véleményt s az egyik különvéleményt közli *The International Law Quarterly*, Vol. 2, 1948. 483—519. lap.

⁶ Az egyik különvéleményt Basdevant (Franciaország), Winiarski (Lengyelország), Sir Arnold McNair (Egyesült Királyság), és Read (Kanada) írta alá, a másikat Zoricic (Jugoszlávia) és Krylov (Szovjetunió). A megnevezettnek kívül a Bíróság tagjai voltak még Guerrero elnök (Salvador), Fabela (Mexico), Hackworth (U. S. A.), De Visscher (Belgium), Klaestad (Norvégia), Badawi pasa (Egyiptom) és Hsu-Mo (Kína).

szavaznak. politikai döntésben vesznek részt, ennek folytán jogosítva vannak hozzájárulásukat olyan politikai megfontolásoktól tenni függővé, melyeket fontosnak tartanak. Kötelezve vannak azonban jóhiszeműen az Egyesült Nemzetek céljainak és elveinek megfelelően s úgy járni el, hogy az Alapokmányt meg ne sértsék. Ez a megállapítás a különvélemények szerint a második kérdésre is választ ad. Ha egy tagállam a felvételhez való hozzájárulását attól teszi függővé, hogy egyidejűleg más államok is felvétessenek, állásfoglalása politikai megfontolás eredménye s ha politikai szempontok figyelembe vételére általában jogosítva van, ez az eset sem lehet kivétel a tétel alól.

Az a tétel, hogy az új tagok felvétele politikai állásfoglalás s nem megállapítást tartalmazó jogi aktus, a kérdésnek a Nemzetközi Bíróság által történt tárgyalása után sem tekinthető megdöntöttnek. Ez a körülmény a tagok felvételét — éppen úgy, mint a tagok kizárását s a tagsági jogok gyakorlásának felfüggesztését — hatalmi funkcióvá teszi.

Mivel a nemzetközi közhatalom az Egyesült Nemzetek Szervezetében a tagállamok összességét illeti meg, a felvétel az illető állam részére a nemzetközi közhatalomban való részesedés jogát biztosítja. A hatalom birtokosai számára az államon belül sem közömbös, hogy kik lesznek a hatalom új részei. Pontosan ez a helyzet az Egyesült Nemzetek életében is. Elég e tekintetben arra a makacsul elutasító magatartásra gondolni, amelyet a Biztonsági Tanács tagjainak többsége a délkelet európai államok felvételének kérdésében elfoglalt. Ez a helyzet a tagok kizárásánál és a tagsági jogok gyakorlásának felfüggesztésénél is. A tagok felvétele jogi természetét és hatását tekintve ahhoz az alkotmányjogi aktushoz hasonlítható, amellyel az uralkodó az örökös főrendiházi tagság jogával új főnemest kreált vagy életfogytiglan új főrendiházi tagot nevezett ki.⁷

II. Kik a Biztonsági Tanácsban a Tanács által gyakorolt nemzet-

⁷ A régi magyar közjog szerint a király koronázása előtt nemességet nem adományozhatott s a főkegyuri jogot nem gyakorolhatta. A rendi államban mindkettő új embereknek a politikai hatalomban való részesedését eredményezte. A főpapi államok adományozásának ez a jogi természete a rendi állam megszűnése után is fennmaradt, mindaddig, amíg a főpapok egyházi tisztségük alapján tagjai voltak a főrendi, majd később a felsőháznak. Ez a közjogi rendelkezés biztosíték kívánt lenni arra, hogy a király az alkotmányra való eskü letétele előtt ne módosíthassa azoknak a testületeknek az összetételét, amelyek az államhatalomnak vele sokszor szemben álló tényezői voltak. A főkegyuri jognál persze szerepet játszott a főpapok tényleges súlya és befolyása is a politikai életre. Ugyanez volt a helyzet a főnemesi címek adományozása tekintetében is.

közi közhatalom alanyai? Ez a kérdés a nagyhatalmak helyzetének vizsgálatát teszi szükségessé az Egyesült Nemzetek Szervezetében: 1. a többi tagállammal szemben, 2. egymás között.

1. A nagyhatalmaknak (Kína, Franciaország, Nagybritannia és Északírország, Amerikai Egyesült Államok és Szovjetunió) az Alapokmány értelmében előjogai vannak: a) a Biztonsági Tanács állandó tagjai (23. cikk, 1. pont); b) minden nem eljárási kérdésben a Biztonsági Tanácsnak határozatait tagjainak az állandó tagok szavazatait magában foglaló hét igenlő szavazatával kell hoznia. A VI. fejezet és az 52. cikk 3. pontja értelmében hozott határozatoknál mindazonáltal a viszályban érdekelt félnek tartózkodnia kell a szavazástól. (27. cikk 3. pont.)

A VI. fejezet a viszályok békés rendezésére vonatkozik, az 52. cikk 3. pontja pedig a következőképpen szól: „A Biztonsági Tanács a helyi jellegű viszályoknak akár az érdekelt állam kezdeményezésére, akár pedig a Biztonsági Tanács utasítása alapján regionális megállapodások vagy regionális szervezetek útján történő békés rendezésének fejlődését támogatni fogja.”⁸ A megszorításban az az elv jut kifejezésre, hogy az állandó tagnak is tartózkodnia kell a szavazástól, ha a Biztonsági Tanács olyan viszály ügyében határoz, melynél érdekelt fél. Tartózkodnia kell nemcsak akkor, amikor a Biztonsági Tanács a viszály ügyében közvetlenül határoz, hanem akkor is, amikor annak regionális megállapodások vagy regionális szervezetek útján való békés rendezését támogatja.^{9, 10} Ez az elv egy

⁸ A hivatalos magyar fordítás nem egészen szabatos, midőn a helyi jellegű vitáknak a regionális megállapodások vagy regionális szervezetek útján történő békés rendezésére irányuló „gyakorlat kialakulásának” támogatásáról szól. A francia és az angol hivatalos szöveg nem hagy kétséget aziránt, hogy itt nem egy gyakorlat kialakulásának, hanem az ilyen módon történő békés rendezés fejlődésének támogatásáról van szó.

⁹ Ha egy vagy több állandó tag, mint érdekelt fél, nem vehet részt a szavazásban, az érvényes határozathoz akkor is a nem érdekelt állandó tagok szavazatait magában foglaló hét igenlő szavazatra van szükség.

¹⁰ Az alapokmány 27. cikkének 3. pontja a viszályban érdekelt felekről szól. Minthogy a Biztonsági Tanács a béke és biztonság fenntartására irányuló működése során nemcsak viszályal, hanem olyan helyzettel is foglalkozhatik, amelynél a nemzetek közt sűrűlődséget okozhat, vagy viszályt vonhat maga után, kérdés, hogy a szavazástól való tartózkodás szabálya azokra a helyzetekre is vonatkozik-e, amelyeknél az illető állam érdekelve van. A Biztonsági Tanács még nem foglalt állást ebben a kérdésben. A Biztonsági Tanács 23. ülésén sem Nagybritannia, sem Franciaország nem vett részt afelett a rezolúció feletti szavazásban, melyet Szíria és Libanon által ellenük emelt panasz tárgyában hoztak, bár tagadták, hogy az Alapokmány értelmében vett „viszály” forogna fenn. V. ö. Green i. m. 139—40. lap.

másik igen fontos elvet is takar, mely élesen kihangsúlyozza azt a különbséget, amely a nemzetközi közhatalom jellegét illetően a Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya és az Egyesült Nemzetek Alapokmánya között van. Az Egyezségokmány értelmében „a Szövetségnek a Tanácsban nem képviselt minden tagját meg kellett hívni, hogy képviselőt küldjön ki tagsági joggal a Tanácsnak olyan üléseire, amelyeken a Szövetség illető tagjának érdekeit különösen érintő ügyet tárgyaltak.” (4. cikk 5. pont.) Az Alapokmány értelmében viszont a vizsály ügyében hozott határozatnál még a Biztonsági Tanács állandó tagjának is tartózkodnia kell a szavazástól, ha érdekelt fél.

Az előbbi rendelkezés a magánérdek védelmét célozza, az utóbbi pedig a magánérdek érvényesítésének jogi lehetőségét kívánja kiakasztani. Abban az érdekvédelem elve jut kifejezésre, ez a közérdek uralkodó jellegét kívánja kihangsúlyozni. Az Egyesült Nemzetek Szervezetében jogilag még a Biztonsági Tanács állandó tagjai sem saját érdekeiket képviselik, hanem mint a Szövetség tagjainak megbízottai, az ő nevükben járnak el a Szövetség elé tűzött feladatok megvalósítására.

Mivel a vizsályban érdekelt feleknek tartózkodniok kell a szavazástól, elvileg elképzelhető, hogy a Biztonsági Tanács tagjai közül annyian érdekeltek, hogy határozat nem hozható. Ha négyenél több tag van érdekelve, hét igenlő szavazat már nem lehet. Ebből következik, hogy a nagyhatalmak közötti vizsály esetén — ha t. i. abban az összes állandó tagok érdekeltek — a Biztonsági Tanács közbelépése nemcsak politikailag, hanem jogilag is lehetetlen. Az Egyesült Nemzeteknek a béke és biztonság fenntartására irányuló szerepe ebben a legsúlyosabb esetben felmondja a szolgálatot.¹¹

c) A Biztonsági Tanács állandó tagjainak többletjoguk van a

¹¹ V. ö. *Brierly* óxfordi professzor megjegyzését a *British Year Book of International Law* 1946-i kötetében 89—91. lap. Az az érdekes gyakorlat van kialakulóban, hogy az állandó tanácstagok a szavazástól való tartózkodása nem zárja ki a határozat érvényességét. Így a Szovjetunió a korfui csatorna ügyében s más alkalommal is tartózkodott a szavazástól s a hozott határozat érvényességét nem vonta kétségbe. Kérdés, hogy ez a gyakorlat jogilag megfelel-e az Alapokmány rendelkezésének, amely kifejezetten „az állandó tagok szavazatait magában foglaló hét igenlő szavazatot” kíván meg, de hogy a Biztonsági Tanács működését megkönnyíti, az kétségtelen. Az államon belüli jogban is előfordul az alkotmánymódosulásnak (*Verfassungswandlung*) hasonló esete. *Padelford* szerint (*The use of the veto. International Organisation. Vol. II. 1948., 245. lap.*) a Biztonsági Tanács 26 esetben hozott határozatot úgy, hogy egy, illetőleg öt esetben két, s egy esetben három állandó tag tartózkodott a szavazástól. A 26 esetből 21-ben a Szovjetunió nem szavazott.

többi tagállammal szemben az Alapokmány módosítása terén is. „Az Alapokmányra vonatkozó módosítások az Egyesült Nemzetek összes tagjaira nézve hatályba lépnek akkor, amikor azokat a Közgyűlés tagjai kétharmad szótöbbséggel elfogadták és az Egyesült Nemzetek tagjainak kétharmada, beleértve a Biztonsági Tanács valamennyi állandó tagját saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítette.” (108. cikk.) Az Alapokmány tehát nem módosítható a Biztonsági Tanács állandó tagjainak hozzájárulása nélkül. Ez az elv jut kifejezésre a következő (109.) cikkben is, amely az Alapokmány revíziójára hivatott Általános Értekezletről rendelkezik. Az Alapokmánynak minden olyan módosítása, amelyet a tagok ez Általános Értekezlete kétharmad szótöbbséggel javasolt, szintén akkor lép hatályba, midőn azt az Egyesült Nemzetek tagjainak kétharmada, beleértve a Biztonsági Tanács összes állandó tagjait, saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítette.

Az állandó tagoknak ez a többletjoga nem a Biztonsági Tanácsban s nem a Biztonsági Tanácson keresztül gyakoroltatik, hanem közvetlenül. Az állandó tagoknak az Alapokmány módosítása terén ugyanaz a funkciója, mint a többi tagállamnak, t. i. hogy azt saját alkotmányos eljárásának megfelelően megerősítse, állásfoglalásának azonban más a jogi jelentősége: az ő ratifikálása nélkül a módosítás nem léphet hatályba.

Az Alapokmány módosítása terén a Biztonsági Tanácsnak, mint olyannak is van bizonyos szerepe. A revízióra hivatott Általános Értekeztet abban az időpontban és azon a helyen tartatik, amelyet a Közgyűlés tagjainak kétharmad szótöbbségével és a Biztonsági Tanács bármely hét tagjának szavazatával meghatároz (109. cikk 1. pont) s ha ilyen Értekeztet a Közgyűlésnek a jelen Alapokmány életbelépését követő tizedik évi üléséig még nem jött össze, az Értekeztet összehívására vonatkozólag indítványt kell a Közgyűlés említett ülésének napirendjére kitűzni és az Értekeztetet meg kell tartani, ha a Közgyűlés tagjainak szótöbbségével és a Biztonsági Tanács bármely hét tagjának szavazatával így határoz. (2. cikk 3. pont). E rendelkezések közül az első tipikusan eljárási kérdésre vonatkozik: mikor és hol legyen az Általános Értekeztet? S így teljes összhangban van az Alapokmánynak azzal az intézkedésével, hogy „eljárási kérdésekben a Biztonsági Tanács határozatait hét tagjának igenlő szavazatával hozza.” (27. cikk 2. pont). A második rendelkezés, hogy t. i. az Értekeztet egyáltalában megtartassék-e, szintén eljárási kérdésnek tekinthető, mert hiszen az Értekeztet megtartása még nem jelenti szükségképen az Alapokmány módosítását. Ha az Értekeztet módosítást határoz is el, az nem lép hatályba csak a fentebb tárgyalt ratifikáció után s így nem ugyan a Biztonsági Tanácsnak, de a Biztonsági Tanács állandó tagjainak módjuk van a módosítást megakadályozni.

A Biztonsági Tanács szerepe az Alapokmány módosítása terén csak eljárási kérdésekre vonatkozik, az érdemi döntést nem érinti. Az Alapokmány módosítása kétségkívül hatalmi funkció, éppen úgy, mint az államon belül az alkotmány módosítása. Ez a hatalmi funkció a tagok összessége által gyakoroltatik, de végzésénél az eljárási kérdésekben a Biztonsági Tanácsnak, az érdemi döntésnél pedig a Biztonsági Tanács állandó tagjainak külön szerepük van. A helyzet ugyanaz, mint a tagok felvételénél, a tagsági jogok gyakorlásának felfüggesztésénél és a tagok kizárásánál, azzal a különbséggel, hogy a módosítás meghiusításának jogi lehetősége nem a Biztonsági Tanácsban, hanem a Biztonsági Tanácson kívül van az állandó tagok részére biztosítva.

A Biztonsági Tanács állandó tagjainak különös jogi helyzetük van a Vezérkari Bizottsággal kapcsolatban is. Ez a Bizottság az állandó tagok vezérkari főnökeiből vagy azok képviselőiből áll. Tehát lényegében az állandó tagok szakbizottsága. A Bizottság az Egyesült Nemzetek bármely tagját, amely a Bizottságban állandóan képviselve nincs, együttműködésre hívja meg, amidőn feladatainak hathatós ellátása az ilyen tagnak a Bizottság munkájában való részvételét megkívánja." (47. cikk 2. pont). A Vezérkari Bizottságnak önálló intézkedési joga nincs. Célja az, hogy tanáccsal lássa el és támogassa a Biztonsági Tanácsot minden olyan kérdésben, amely a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartása céljából rendelkezésére bocsátott fegyveres erők felhasználására és vezényletére vonatkozó katonai jellegű intézkedéseket, valamint a fegyverkezések szabályozását és az esetleges leszerelést illeti. (47. cikk 1. pont.) A Biztonsági Tanács felügyelete alatt és irányítása mellett működik, de önálló intézkedési jog nélkül is igen fontos hatalmi pozíciót foglal el. A Vezérkari Bizottság azért is érdekes és fontos szerv az Egyesült Nemzetek Szervezetében, mert egyetlen közös és kizárólagos szerve az állandó tagoknak. Más államoknak a Bizottságban való részvétele a Vezérkari Bizottság meghívásától, tehát az állandó tagok közös döntésétől függ.

2. Az eddig elmondottak megvilágítják azt is, hogy minő az állandó tagsággal rendelkező nagyhatalmak viszonya egymás között.

A Biztonsági Tanács érdemi ügyben érvényes határozatot csak az állandó tagok hozzájárulásával hozhat s az Alapokmány bármínő módosítása is csak az állandó tagok részéről történt ratifikáció után lép hatályba. Ezt a jogot „vétójognak” szokták nevezni. Ez az elnevezés egyáltalában nem szabatos. Nem arról van szó, hogy az állandó tagok visszautasíthatnak egy érvényesen meghozott határozatot s ezzel annak életbelépését és végrehajthatóságát megakasztják. Az állandó tagok szerepe és külön joga a határozathozatalban való részvételre vonatkozik. Ők éppen úgy szavaznak, mint

a Biztonsági Tanács választott tagjai. Nem részvételük formája, hanem csak szavazatuknak a súlya más, mint a többi tagé. Az ő közreműködésük nélkül egyáltalában nincs érvényes határozat, amelylyel szemben vétőjog illetné meg őket. A vétőjog mindig kívülről dönti meg a határozat érvényességét, olyan tényezőtől ered, aki a határozathozatalban nem vett részt s időileg szükségképen követi a határozathozatalt. A vétőjog tipikus esete az államfő vétőjoga a parlament által elfogadott törvénnyel szemben. Az állandó tagok nem extraneusok a Biztonsági Tanáccsal és annak határozatával szemben. Az a magatartásuk, amellyel a határozatot meghiusítják, magának a határozathozatal eljárási aktusának egyik momentuma. Joguk lényege az, hogy az ő pozitív hozzájárulásuk nélkül érdemi határozat nem jöhet létre. Hozzájárulásuknak ez az elengedhetetlen feltételként való megállapítása semmiképpen nem fedi a vétőjog jogi fogalmát.

Az ú. n. vétőjog (a könnyebb érthetőség kedvéért megtartom ezt a helytelen kifejezést) az állandó tagokat nem együttesen, hanem külön-külön illeti meg. Ez nagyon világosan kitűnik az Alapokmány módosítására való vonatkozásban, ahol valamennyi állandó tag külön-külön ratifikációja — vagyis szeparált alkotmányjogi aktusok — szükségesek ahhoz, hogy a módosítás hatályba lépjen. De pontosan ez a helyzet a Biztonsági Tanácsban való érdemi határozatnál is. Az állandó tagok itt is külön-külön szavaznak s szavazatukat külön veszik számba az eredmény megállapításánál.¹²

Az állandó tagok bármelyike meghiusíthatja a Biztonsági Tanácsban a határozathozatalt, éppen úgy, amint megakaszthatja az Alapokmány módosítását is. Annak a nemzetközi hatalomnak a birtokosa tehát, mely a vétőjogban foglaltatik, nem az állandó tagoknak (a nagyhatalmaknak) az összessége, hanem az egyes állandó tagok külön-külön. Az ú. n. vétőjog nemcsak a közép- és kisállamokkal szemben ad hatalmi pozíciót, hanem a többi nagyhatalmmal szemben is. Nyilvánvaló, hogy ez a pozíció a többi állandó tag hatalmi helyzetét erősen meggyöngíti. A nagyhatalmak egyikének sincs módjában a maga pozitív akaratát egyedül érvényesíteni, viszont negatív álláspontját az egész Biztonsági Tanácsra egyedül rákényszerítheti.¹³

¹² A vétőjoggal foglalkozó gazdag irodalomból v. ö. *Oppenheim—Lauterpacht*: i. m. 392—394. lap. *Green*: i. m. 135—143. lap. *Kaeckenbeck*: La Charte de San-Francisco dans ses rapports avec le droit international. (Academie de droit international, Recueil des Cours 1947, Tome 70, 109—330.) 169—181. lap. *Krylov* Les notions principales du droit des gens (La doctrine soviétique du droit international) u. o. 408—476. lap. *Norman J. Padelford*: i. m. 227—247. lap.

¹³ A Dumbarton Oaks-i Okmány nyitva hagyta a Biztonsági Tanácsban való szavazás módjának kérdését. A krími konferencián jött létre erre nézve meg-

A Biztonsági Tanács által gyakorolt nemzetközi hatalomnak ily módon nem egy, hanem egymástól függetlenül több alanya van. Mindenekelőtt az állandó tagok, de rajtuk kívül — bár lényegesen redukált mértékben — a Biztonsági Tanács többi tagjai, illetőleg rajtuk keresztül a többi tagállamok is. Az állandó tagok — mint ismeretes — önmagukban nem hozhatnak érdemi ügyben döntő határozatot, ahhoz az övéken kívül még két tag igenlő szavazata is szükséges. A nem állandó tagok, ha együttesen lépnének fel a nagyhatalmakkal szemben, meg tudnák hiúsítani az utóbbiak által kívánt döntést.

A szavazás módjára vonatkozó eljárási szabályok nem tartalmaznak jogi biztosítékot arra nézve, hogy a Biztonsági Tanács minden kérdésben pro vagy kontra érvényes határozatot tudjon hozni. Az Alapokmányban ezen a ponton hézag van, amely könnyen holtpontra juttathatja az Egyesült Nemzetek működését. A jogrendszerekben gyakran vannak ilyen pontok, ahol a jogi szabályozás végetér s jogonkívüli tényezőknek adja át a szerepet, hogy az elintézés ezek biztosítsák. A nemzetközi jog terén ilyen pont volt az Állandó Nemzetközi Választott Bíróság eredeti szervezeti szabályai-ban. Az első hágai békekonferencián megalkotott egyezmény szerint a konkrét ügyben eljáró bíróság a következőképen alakult meg: a felek mindegyike kijelölt két egyént az Állandó Nemzetközi Választott Bíróság tagjainak jegyzékéből. Ez a négy bíró közösen választotta meg a Bíróság 5. tagját, az elnököt. Ha választani nem tudtak, mert a szavazatok egyenlően oszlottak meg két jelölt között, az elnököt a perben álló felek által közösen kijelölt harmadik állam nevezte ki. Ha ebben a harmadik államban sem tudtak meg-egyezni, mindegyik fél külön jelölt meg egy államot s ez a két állam nevezte ki közös megegyezéssel az elnököt. Arra nézve eredetileg nem volt rendelkezés, hogy mi történik akkor, ha ez a két állam sem tudna megegyezni egymással. A jogi szabályozás ezen a ponton végetért. Így nem volt kizárva annak lehetősége, hogy az elnök kijelölése meghiusul s ezzel meghiusul maga az ügy bírói elintézése is.

A hiányon a II. hágai békekonferencia segített a következő kiegészítő rendelkezéssel: ha a két erre felkért állam 2 hónapon belül nem tudna megegyezni, a felkért államok mindegyike kijelöl 2 egyént az Állandó Nemzetközi Választott Bíróság tagjainak jegyzékéből, olyanok kivételével, akiket a felek valamelyike nevezett ki s akik a felek valamelyikének állampolgárai. E közt a négy egyén közt sorshúzás dönti el, hogy melyikük lesz a bíróság elnöke. A

egyezés az U. S. A., Nagybritannia és a Szovjetunió között abban az értelemben, amely az Alapokmányban foglaltatik.

hiányzó jogi szabályozás megtörtént s a bíróság megalakításának jogi lehetősége minden esetben biztosítva lett.

Az alkotmányjog különösen gyakran mutat fel ilyen eseteket. Ez bizonyos államformáknak szükségképeni velejárója. Vannak államok, amelyekben az államhatalomnak több egymástól független tényezője van, vagyis ahol a jog szerint nem egy embernek s nem is az emberek egy meghatározott szervezetének birtokában van az államhatalom. Az ilyen államokban a legfőbb állami akarat kialakítására vonatkozó eljárási jogszabályok az egymástól független hatalmi tényezők önkéntes, jogilag ki nem kényszeríthető együttműködését tételezik fel. Ha ez az együttműködés elmarad, a jog nem tudja átsegíteni az államéletet a nehézségen. A megoldásnak jogonkívüli feltételei vannak, az egymástól független tényezők együttműködésének politikai lehetőségét kell megteremteni.

A szokásos államformákat: monarchia, arisztokrácia, demokrácia véve alapul, monarchiában egy ember az államhatalom birtokosa. Az ő akarata a legfőbb állami akarat s mindenki, aki államhatalmi funkciókat végez, hatalmát az államfőre vezeti vissza. A demokráciában az egész nép az államhatalom birtokosa. A jogilag meg szervezett, bizonyos meghatározott eljárási szabályok szerint kialakított népakarat az állam legfőbb akarata. Minden állami szerv megbízása közvetve vagy közvetlenül ezen a szervezett népakaraton nyugszik. Ez az akarat itt már nem egy ember akarata, mint a monarchiában, de azért jogilag egységes akarat, a közösségnek, mint jogi szervezetnek az akarata.

Az arisztokráciában az államhatalom kevesek kezében van. Ha ezek a kevesek az alkotmányban meghatározott jogi szervezettel rendelkeznek, mely az egységes szervezeti akarat kifejezésének jogi lehetőségét biztosítja, az államhatalomnak szintén egy tényezője van: a kevesek jogi szervezete.

A felsorolt esetek mindegyikében az államhatalomnak egy alanya van. Az alkotmány megállapítja, hogy kinek a személyes akarata, illetőleg minő szervezetnek a jog szabályai szerint meghozott határozata a legfőbb állami akarat, az államhatalomnak jogilag érvényes megnyilatkozása, melyen, mint forráson alapszik a többi állami szervek közhatalmi működése is. Vannak azonban államok, amelyekben a hatalom több egymástól független alany birtokában van. Az ilyen állam synarchia. Itt a jogszabályok nem jelölnek ki, illetőleg nem alakítanak ki olyan egységes akaratot, amely jogilag az állam legfőbb akarataként minősülne. Az államhatalom legfőbb megnyilvánulása több egymástól független alany megegyező akarata, melynek jogi kötelező erővel való kijelentése az alanyok közt esetenkénti megegyezést tesz szükségessé.

Ez az eset mindazokban a monarchiákban, ahol az államhata-

lom nincs kizárólag az uralkodó kezében. Az eredetileg abszolút monarchiák a történelem folyamán átalakulnak. A monarchától jogilag független tényezők lépnek be az állam hatalmi szervezetébe s lesznek az államhatalomnak az alkotmányjog által elismert önálló alanyai. Ezeknek a tényezőknek a közreműködése formailag a hatalom eredeti birtokosának akarátán nyugszik. De ez az eredeti birtokos, mikor a hatalmat másokkal megosztja, azt ezzel részben el is idegeníti. Jogilag nem tudja az eredeti állapotot: a maga kizárólagos uralmat visszaállítani. A rendi államban az uralkodó a nemekkel együtt birtokosa az államhatalomnak. A kétkamarás országgyűlés kialakulásával a főnemesség testülete az uralkodó és a köznemesség kamarája mellett az államhatalomnak harmadik jogi önállósággal rendelkező tényezője lesz. A rendi állam bukása után a képviselőház lesz az uralkodó — s esetleg a születési alapon szervezett felsőház — mellett az államhatalom alanya. Ezek közt az alanyok közt megegyezésre van szükség, hogy a legfőbb államhatalom alkotmányszerűen gyakorolható legyen.

Ebből látszik, hogy a monarchia, mint államforma mennyire nem azonos típusú államokat jelöl. A monarchia elnevezés csak az abszolút monarchiára helyes, ahol a hatalom jogilag is egyetlen ember kezében van. Mihelyt az alkotmány a hatalomnak önálló tényezőit ismeri, akik megbízásukat nem az uralkodótól kapták s jogilag nem az államfőt kizárólagosan megillető hatalom szervei, monarchiáról többé már nem lehet szó.

Ilyenkor a monarchia elnevezés csak az uralkodó „szuverén” hatalmának illúzióját tartja fenn. Megmaradhat a monarchikus államforma — amint ezt Mussolini Olaszországa mutatja — még akkor is, amikor az uralkodó hatalma tartalom nélküli jogosítványokra zsugorodik össze s az államhatalom tényleg egy diktátor kezébe jut, aki magát a monarchiát is uralma alatt tartja. A monarchia, mint államforma, tisztán homlokzati kiképzésévé válik az állam jogi szervezetének, amely mögött az államhatalom legkülönbözőbb szervezési módja foglalhat helyet. A cári Oroszország, Nagybritannia és a fasiszta Olaszország egyaránt monarchia, pedig az államhatalom belső szervezetének s benne az uralkodó jogi helyzetének igen különböző képét mutatja. Ezek az ú. n. alkotmányos monarchiák hibrid államformák, átmenetek az abszolút monarchiáról a demokrácia felé. Annak a küzdelemnek a mindenkori képét tükrözik vissza, amelyet a hatalom feltörő tényezői folytatnak az uralkodóval az államhatalom birtokaért. Az ilyen államok alkotmánya fegyverszünet eredménye, kompromisszum, mely bizonyos időre jogilag rögzíti a hatalmi pozíciókat. Legtöbbször az államfő és az uralkodó osztály szövetsége a hatalmon kívülálló osztályok fenyegető törekvései ellen. A monarchia hagyományai, a monarcha misztikus eredetű tekintélye értékes többletet jelenthet a hatalom tény-

leges birtokosa számára még akkor is, amikor az uralkodó a hatalomnak egyéb eszközeivel már nem rendelkezik.¹⁴

Az arisztokráciában is lehet az államhatalomnak több tényezője, ha a hatalom kevészsámú birtokosai nem alkotnak olyan jogi szervezetet, amely egy egységes akarat jogi kifejezésének lehetőségét biztosítaná. Ilyenkor a hatalom birtokosai vagy esetleg az ő külön-külön szervezeteik közti esetenkénti megegyezésen alapszik az államhatalom gyakorlása.

A demokráciában, ahol a nép az államhatalom birtokosa, a hatalomnak szükségképen egy alanya van: a népnek az alkotmány-jog által meghatározott szervezete. A népen belül lehetnek különböző csoportok, amelyek mint tényleges hatalmi tényezők, jelentkeznek az állami életben. Ilyenek pl. a politikai pártok. Ezek azonban az államhatalomnak jogilag nem önálló tényezői. A jog egységes szervezetbe foglalja őket össze s megfelelő szervezeti és eljárási szabályok statuálásával mindenkor biztosítja annak az akaratnak a kijelentését, amelyben az egységes államhatalom megnyilatkozik.

A politikai pártok közt jogilag nincs együttműködésre szükség. Nem kell mindenképen kompromisszumokat kötniök. A parlamentben a házszabályok által megállapított eljárás útján létrejön a határozat, amely jogilag az államhatalom alanyának, a népnek az akarata. A kisebbség, ha obstrukcióval meghiusítja a határozathozatalt, jogellenesen jár el: vagy nyíltan megsérti a házszabályok rendelkezéseit vagy a házszabályok bizonyos intézkedéseinek kihasználása által joggal való visszaélést követ el s így eljárása ugyancsak jogellenes. Ha az uralkodó a törvényt nem szentesíti vagy a főrendiház nem fogadja el a törvénynek azt a szövegét, amelyet a képviselőház eléje terjeszt, nincs joggal való visszaélés, az uralkodó, illetőleg a főrendiház, mint az államhatalom önálló tényezője az al-

¹⁴ Az államformák szokásos felosztása monarchiára, arisztokráciára és demokráciára nem kimerítő. Ha a monarchia egy ember hatalmát, az arisztokrácia egy szervezett kisebbség s a demokrácia a szervezett nép uralmát jelenti, a felosztáson kívül maradnak mindazok az államok, amelyekben a hatalomnak több önálló tényezője van s ahol a hatalom gyakorlása ezeknek a tényezőknek a megegyezését tételezi fel. Az ú. n. alkotmányos monarchiák nem egy ember hatalmát jelentik, még ha az uralkodó örökösödés útján jut is az államfői tiszthez s jogilag nem vonható is felelősségre. A tudomány igyekezett a monarchia fogalmát megmenteni ezeknek az államoknak számára. Tojástáncot járt a monarchia fogalmának kritériumai körül, zsonglörködött az államforma és kormányforma szembeállításával, igyekezett elhomályosítani a miniszteri ellenjegyzés jogi természetét az uralkodói akarat szuverén voltának misztériuma érdekében. Pedig nyilvánvaló, hogy a több egymástól független tényező együttes hatalma monarchiának nem nevezhető.

alkotmányjog által részére biztosított jogot teljesen jogszerűen gyakorolja.

A demokráciában az államhatalomnak csak egy alanya van, a jogilag megszervezett nép. Különleges a helyzet akkor, ha a választói jog szűkkörű s a nép széles rétegei kívül maradnak azon a szervezeten, amely az alkotmányjog szerint a népet megillető hatalom gyakorlására jogosult. Ilyenkor a politikai jogokból kizárt tömeg szintén hatalmi tényező. De csak ténylegesen az, a jogrend ilyen gyanánt nem ismeri el. Az állam formáját tekintve lényegében arisztokrácia: nem az egész népnek, hanem csak a nép egy rétegének biztosítja az államhatalmat.

Az állam aszerint, hogy az alkotmány értelmében ki az államhatalom alanya, 1. monarchia, 2. synarchia és 3. demokrácia.¹⁵ A tényleges hatalmi viszonyok az alkotmány kifejezett módosítása nélkül az abban lefektetett jogi állapottól lényegesen eltérő helyzetet teremthetnek. Ilyenkor a jogi és a tényleges állapot nem fedi egymást. Politikai megfontolásból azonban ilyenkor is rendszerint kibangsúlyozzák a valóságban nem érvényesülő jogi elveket: synarchiában az uralkodó monarcha jellegét, demokráciában pedig ott is, ahol az államhatalom egy uralkodó osztály kezében van, a nép által gyakorolt hatalom fikcióját.

A nemzetközi hatalom szervezete az Egyesült Nemzetekben ugyanolyan jellegű, mint az államhatalomé az ú. n. alkotmányos monarchiában: synarchia. A hatalomnak itt is több egymástól független alanya van: a Biztonsági Tanács öt állandó tagja külön-külön s a rajtuk kívül erősen csökkentett mértékben s csak közvetve választott képviselők útján, a többi tagállamok. Az Alkotmány ezek közt a tényezők közt önkéntes együttműködést tesz szükségessé, éppen úgy, mint az ú. n. alkotmányos monarchiában meg egyezésre van szükség az uralkodó és az országgyűlés két háza közt ahhoz, hogy az állam hatalma jogszerűen gyakoroltassék. Ez az együttműködés itt sem a jogrend által kikényszeríthető kötelezettség. A megegyezés jogilag a felek szuverén elhatározásán nyugszik s ennek nem jogi, hanem politikai előfeltételei vannak.

A nemzetközi közhatalom érvényesülése ma éppen úgy a nagyhatalmak megegyezésétől függ, mint a Nemzetek Szövetségének megalakulása előtt. Kérdés csak az, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete a nagyhatalmak külpolitikai tevékenységét körülfontó szervezeti és eljárási szabályaival megkönnyíti vagy megnehezíti-e a nagyhatalmak megegyezését?

¹⁵ Az archia szóban a mások felett gyakorolt uralom momentuma is benne van. Ezért nem volna helyes demokrácia helyett a demoarchia kifejezést használni.

Az alkotmányos monarchiák alkotmánya — mint említettem — annak a küzdelemnek az adott időpontban való helyzetét igyekszik megrögzíteni, amely a hatalom tényezői közt folyik az államhatalom birtokáért. Az ilyen alkotmány mindig csak fegyverszünet; a küzdelem továbbfolyik, a felek igyekeznek az alkotmány keretei közt és e kereteken kívül tényleges hatalmi túlsúlyra tenni szert, hogy ennek alapján majd az alkotmányt is megfelelően módosítsák s a többi tényező kizárásával az államhatalomnak egyetlen és kizárólagos alanyai legyenek. Ha az egyik tényezőnek sikerül erre a tényleges hatalmi túlsúlyra szert tenni, az állam életében nincs fennakadás, mert a túlsúllyal rendelkező tényező a maga akarátának megfelelő megegyezést rá tudja a másik félre kényszeríteni. Így Magyarországon a Habsburgok alatt a király — idegen országok erejére is támaszkodva — erősebb volt, mint az országgyűlés. Nagybritanniában a parlament erősebb, mint a király. Ha azonban a két tényező szembe kerül egymással, az alkotmányjogban súlyos válgok állnak elő.

Pontosan ez a helyzet az Egyesült Nemzetek Szervezetében is. Ez a Szervezet a nagyhatalmak közti megegyezés feltételezésén épül fel. Ha ez a megegyezés, amely a jogon kívül álló politikai körülményektől függ, nem biztosítható, az Egyesült Nemzetek funkcióképtelenné válik s bekövetkeznek a synarchiák életéből ismert válságok.

Az Egyesült Nemzetek élete egyre inkább a tényleges hatalomért való küzdelem képét mutatja. A Szovjetunió több alkalommal igen nyomatékosan fejezte ki az együttműködésre való készségét és kihangsúlyozta a szocialista államoknak a kapitalista államokkal való együttműködésére a lehetőséget.

Krylov¹⁶ részletesen idézi idevonatkozólag Sztálin marsall és Molotov nyilatkozatait, s megállapítja, hogy a béke biztosítása és a gazdasági kapcsolatok, az a két főszféra, amelyben az U. R. S. S. és a kapitalista hatalmak együttműködhetnek, de hasonló együttműködés létrejöhet más területeken is s az együttműködés lehetősége fokozható. A kollaborációnak persze megvannak a szükségszerű határai. Sztálin az amerikai munkások küldöttségével 1927-ben történt találkozása során úgy nyilatkozott, hogy ezeket a határokat a két egymással küzdő rendszer: a szocialista és a kapitalista társadalmi rend ellentéte határozza meg, de ez ellentét által határolt területen belül a legteljesebb megegyezés lehetséges.¹⁷

Ezzel szemben az U. S. A. külpolitikáját a hatalmi túlsúly biztosítására irányuló közvetlen törekvés jellemzi az Egyesült Nem-

¹⁶ i. m. 425—427. lap.

¹⁷ Krylov i. m. 424. lap.

zetek Szervezetén belül és azon kívül egyaránt. A Szervezetben belül kétségkívül megvan ez a hatalmi túlsúly a tagállamok nagy többségével szemben. Ezért mindenekelőtt a többségi elvnek igyekeznek érvényt szerezni ott is, ahol az Alapokmány a többségi elv érvényesülését kifejezetten kizárja. Ezzel van összefüggésben, hogy az 1947-ii Közgyűlés a két Közgyűlés közötti időre az összes tagállamok képviselőiből időközi bizottságot (kis közgyűlést) alkotott s e bizottságra ruházta át azokat a feladatokat, amelyek őt a nemzetközi béke és biztonság fenntartása terén megilletik. E bizottságot az 1948. évi közgyűlés továbbra is fenntartotta. Megszervezésével az volt a cél, hogy az Egyesült Nemzetek működésének súlypontja olyan új szervre helyeztessék át, ahol, ha jogilag kötelező határozat nem hozható is, nagyobb nyomatékkaal lehet a többségi elv mellett hangulatot csinálni s azt, mint politikai erőt, érvényesíteni.

Ezt a célt szolgálja a délkeleteurópai államok: Magyarország, Románia, Bulgária és Albánia felvételi kérelmének makacs visszatartása s az a kísérlet, amellyel Ukrajnának a Biztonsági Tanács tagjává való megválasztását meg akarták akadályozni.

Az Egyesült Nemzeteken kívül — bár részben az Alapokmányra hivatkozással, illetőleg az Egyesült Nemzetekkel keresve kapcsolatot — lázas szervező tevékenység folyik ennek a tényleges hatalmi túlsúlynak a biztosítására. A tevékenység eredményei a következők:

1. Az *International Trade Organisation*. Ezt a szervezetet az Egyesült Nemzetek Kereskedelmi és Alkalmaztatási konferenciája hívta életre, mely Havannában 1947. novemberében nyílt meg s 1948. március 24-én az ú. n. havannai Charta aláírásához vezetett.¹⁸ Az Egyesült Nemzetek tagállamainak ez az egyetemes jellegű szervezete főleg kereskedelem-politikai kérdések megoldására hivatott. Szinte közvetlenül a havannai Charta megalkotása után ült össze az amerikai államok 9. konferenciája Bogotában s megalkotta

2. a *bogotai gazdasági egyezményt*, melyet a 21 amerikai állam írt alá s amely gazdasági, főleg beruházáspolitikai, pénzügyi és technikai jellegű együttműködést van hivatva közöttük biztosítani. Ez az egyezmény az amerikai kontinens külön jogi szervezkedését jelenti közös gazdasági célok megvalósítására.¹⁹

Az európai kontinenst illetőleg hasonló célt szolgál az U. S. A. kezdeményezésére létre jött s általa anyagilag támogatott

¹⁸ A charta kivonatós szövegét közli The International Law Quarterly. Vol. 2. 1948. 282—345. lap.

¹⁹ V. ö. Lockwood: The economic agreement of Bogota. The American Journal of International Law. Vol. 42. 1948. 611—620. lap.

3. Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (Marshall-terv).

Marshall, az U. S. A. külügyminisztere, 1947. június 5-én a Harvard-egyetemen tartott előadásában kijelentette, hogy az U.S.A. mindaddig nem mehet tovább Európa újjáépítésére irányuló munkájában, amíg az európai államok nem jutnak megegyezésre kívánásaikat és saját hozzájárulásait illetően. A bejelentés alapján Nagybritannia és Franciaország meghívására 16 európai állam Párisban 1947. július 12-től szeptember 22-ig konferenciát tartott a közös európai újjáépítési program kidolgozása céljából.²⁰ E tárgyalások eredménye lett az 1948. április 16-án aláírt egyezmény. Az egyezményt a 16 európai állam kötötte. Az U. S. A. nem aláíró fél. Az ő közreműködése azon a törvényen nyugszik, amelyet az idegen államoknak nyújtandó segítség tárgyában a kongresszus 1948. április 3-án alkotott. Ez az egyezmény, mely a 16 európai állam gazdasági együttműködését van hivatva az U. S. A. irányítása és anyagi támogatása mellett biztosítani, állandó szervezetet is hívott életre. Székhelye Párizs. Szervei: 1. a Tanács, melynek az összes aláíró államok tagjai, 2. a Végrehajtó Bizottság, melynek 7 tagját évenként a Tanács választja meg és 3. a Főtitkár. A szervezetnek minden európai állam tagja lehet, ha felvételét kéri s ha a Tanács a felvételi kérelemnek helyt ad.²¹

A gazdasági megszervezés mellett politikai jellegű szervezetek is alakultak mind az amerikai, mind egyes nyugateurópai államok közt.

4. Az Amerikai Államok Szervezetét (Organisation of the American States. O. A. S.) az ú. n. bogotai paktum hívta életre 1948. április 30-án a 21 amerikai állam már említett bogotai konferenciáján. Ez a szervezet az amerikai államok közt felmerülő viták békés elintézését van hivatva biztosítani s mint ilyen, jogilag regionális egyezményként van beillesztve az Egyesült Nemzetek Szervezetébe.²² E szervezetnek minden amerikai állam ipso iure tagja, mely a Chartát ratifikálja.

5. Öt nyugateurópai állam (Nagybritannia, Franciaország, Belgium, Hollandia és Luxemburg) 1948. március 17-én kötött egyez-

²⁰ The American Journal of International Law. Vol. 42, 1948. 868. és k. 1.

²¹ V. ö. Ernest A. Gross: International Law and the European Recovery Programm (Christian A. Herter hozzászólásával) Proceedings of the American Society of Intern. Law at its 42. annuel meeting held at Washington april 22—24, 1948. 84—96. lap.

²² Edgar Turlington: The Pact of Bogota. The Americ. Journ. of Intern. Law. vol. 42, 1948. 608—611. lap. Kunz: The Bogota-Charter of the Organisation of American States. U. o. 568—589. lap.

ményt szoros gazdasági, szociális és katonai együttműködés tárgyát 50 évre. Ez egyezmény is jogilag mint az Egyesült Nemzetek Alapokmánya által ismert regionális egyezmény szerepel. A 4. cikk szerint, ha a szerződő felek egyikét Európában fegyveres támadás éri, a többi szerződő fél köteles az Alapokmány 51. cikkének rendelkezései szerint a megtámadottnak minden katonai és egyéb természetű segítséget és támogatást megadni. Ez az egyezmény is hívott állandó szervezetet életre, a Véleményező Tanácsot (Consultative Council), mely Londonban székel s a négy állam londoni nagyköveteiből s egy brit delegátusból áll, aki nagyköveti rangot visel.²³

Az északatlanti szövetség ennek a szövetségnek a kibővítését jelenti.²⁴

E nyugati szervezkedés ellensúlyozására mintegy annak ellenképeként jöttek létre azok a kétoldalú barátsági, együttműködési és kölcsönös segélynyújtási egyezmények, amelyeket a Szovjetunió és a délkelet-európai államok kötöttek egymással. Ezek az Alapokmány-nak megfelelő regionális egyezmények s céljuk kifejezetten a megújuló támadás veszélyének elhárítása Németország vagy bármely más állam részéről, amely közvetlenül vagy más módon Németországgal szövetkezne, tehát kifejezetten annak a célnak szolgálatában állnak, melyet az Egyesült Nemzetek a közösen viselt háborúban maguk elé tűztek.

A nyugati szervezkedés visszhangja a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa is, melyet a Szovjetunió, Lengyelország, Csehszlovákia, Magyarország, Románia és Bulgária 1949. január 19-én Moszkvában alakítottak meg és melyhez később Albánia is csatlakozott.

A nemzetközi szervezetek alakítása mellett az U. S. A. hatalmi túlsúlyra irányuló törekvéseinek kétségtelen bizonyítéka katonai kiadásainak szertelen emelése és az atombomba körül teremtett helyzet is.

Azokban a szervezetekben, ahol a hatalomnak több egymástól független alanya van, kétféle magatartás lehetséges. Az egyik az együttműködésre irányuló őszinte akarat, a másik a törekvés a hatalmi túlsúly megszerzésére. Ott, ahol ez utóbbi jelentkezik, a szervezet életében szükségképen zavarok állanak be s ezek könnyen válságot idézhetnek fel. Ez a helyzet az Egyesült Nemzeteknél is. Kérdés, hogy az imperialista hatalmak terveiben azok a nemzetközi szervezetek, amelyekről fentebb szó volt, nem az előre elkészített díszle-

²³ Az egyezmény szövegét közli The International Law Quarterly. Vol. 2. 150—154. lap.

²⁴ V. ö. a Szovjetunió külügyminisztériumának az északatlanti paktumra vonatkozó deklarációja, Neue Zeit 1949. február 2-i számának melléklete.

tek szerepét töltik-e be, melyek előtérbe jutnának, ha az Egyesült Nemzetek Szervezetét sikerülne félreállítani.

De vajjon elképzelhető-e, hogy a békeszerető népek, amelyek az Egyesült Nemzetek Szervezetét az Alapokmány bevezetése szerint azért hívták életre, hogy „megmentsék a jövő nemzedéket a háború borzalmaitól, amelyek életünk folyamán kétszer zúditottak kimondhatatlan szenvedést az emberiségre“, hűtlenné fognak válni az Alapokmány szelleméhez és rendelkezéséhez? Megszűnhet-e az Egyesült Nemzetek Szervezete azért, mert nem sikerül az imperialista államoknak azt a maguk hatalmi törekvéseinek szolgálatába állítani? Lehet-e, hogy lelkiismeretlen vezetők újabb háborúba sodorják a békésen dolgozni kívánó népeket?

1949. február.

Organisation du pouvoir public international d'après la Charte des Nations Unies.

Par dr. LADISLAS BUZA professeur à l'Université de Szeged

Avant la fondation de la Société des Nations le pouvoir public international n'avait pas d'organisation juridique déterminée. Le pouvoir international, comme prépondérance du pouvoir effectif, fut en possession des Grandes Puissances.

La Société des Nations fut une organisation juridique destinée à régler des affaires internationales, mais elle ne fut pas une organisation de pouvoir. Elle n'a pu prendre aucune décision sans le consentement de l'Etat intéressé.

L'Organisation des Nations Unies exerce au contraire un pouvoir public international effectif. Les Etats-membres sont obligés d'accepter et d'exécuter les décisions du Conseil de Sécurité. Le pouvoir du Conseil de Sécurité n'est pas un pouvoir de facto, mais une compétence juridique réglementée par le droit positif international.

Le pouvoir international exercé par le Conseil de Sécurité a non pas un, mais plusieurs sujets indépendant l'un de l'autre: en premier lieu les membres permanents du Conseil de Sécurité, les cinq Grandes Puissances, et hors d'elles, quoique dans une mesure considérablement réduite, les autres membres du Conseil de Sécurité, respectivement les autres Etats-membres que les derniers représentent. Dans les questions de non-procédure une décision définitive ne peut être prise que par sept votes affirmatifs y compris les votes des membres permanents. Cette mesure ne donne pas de garantie pour que le Conseil de Sécurité puisse prendre dans chaque question une résolution valable. Sous ce rapport il y a une lacune dans la Charte.

Dans le droit constitutionnel de l'Etat aussi il y a des points où le règlement juridique prend fin et confie à des facteurs extra-juridiques le rôle d'assurer le règlement. Forcément c'est la situation dans les Etats où le pouvoir public est en possession de plusieurs facteurs indépendant l'un de l'autre. Ces Etats, per exemple les soi-disantes monarchies constitutionnelles, sont des synarchies où les

règles de procédure relatives à la formation de la volonté d'Etat suprême supposent la collaboration volontaire et libre de toute contrainte de facteurs de pouvoir indépendants.

L'organisation du pouvoir public dans les Nations Unies a un tel caractère synarchique Elle est basée sur l'accord des Grandes Puissances. Quand cet accord, qui dépend de circonstances politiques et extrajuridiques, ne peut être garanti, l'Organisation des Nations Unies devient incapable de fonctionnement et est exposée aux crises inséparables de la vie des synarchies.

La vie des Nations Unies montre, au lieu de la collaboration pacifique, de plus en plus l'image de la lutte pour le pouvoir effectif. L'Union soviétique a exprimé plusieurs fois sa disposition à la collaboration et a accentué la possibilité de la collaboration des Etats socialistes avec les Etats capitalistes. En face de cela, ce qui caractérise la politique étrangère des U.S.A. au dedans et en dehors de l'Organisation des Nations Unies, c'est de favoriser leur prépondérance de pouvoir. Au dedans de l'Organisation cette prépondérance existe vis-à-vis de la grande majorité des Etats-membres. C'est pourquoi les U.S.A. ont essayé de faire valoir le principe de la majorité même aux cas où la mise en valeur de ce principe est exclu expressément par la Charte. Hors des Nations Unies ils créent des organisations internationales destinées à assurer par des mesures économiques et militaires leur prépondérance de pouvoir.